联合国 S/2019/485



安全理事会

Distr.: General
12 June 2019
Chinese
Original: English

2019年6月10日秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会第 2452(2019)号决议请我在上述决议通过之日起五个月内介绍联合国支助荷台达协议特派团(荷台达协议支助团)的审查情况。该特别政治任务是根据第 2452(2019)号决议第 1 段设立的，自 2019 年 1 月 16 日起，最初任期为六个月，任务是支持执行《斯德哥尔摩协议》(见 S/2018/1134)中《关于荷台达市以及荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的协议》。

安全理事会还决定，为支持各方根据《荷台达协议》履行承诺，荷台达协议支助团应承担以下任务：

(a) 领导和支持在一个由联合国人员组成的秘书处协助下负责监督全省停火、部队重新部署和地雷行动的重新部署协调委员会的运作；

(b) 监测各方在荷台达省遵守停火的情况以及各自将部队调离荷台达市及荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的情况；

(c) 与各方协作，使地方安全部队根据也门法律确保荷台达市以及荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的安全；

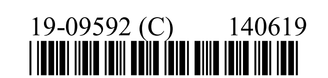
(d) 促进和协调联合国的支助，以协助各方全面执行《荷台达协议》。

自也门政府与胡塞运动在联合国调停下达成《斯德哥尔摩协议》后六个月以及第 2452(2019)号决议通过后五个月以来，荷台达局势仍是也门的一个重要动态。

建立重新部署协调委员会

如我在 2018 年 12 月 28 日关于安全理事会第 2451(2018)号决议执行状况的报告(S/2018/1173)中所述，联合国与当事各方合作建立了该决议设想的重新部署协调委员会。该机制汇集了当事各方的指定代表以及担任委员会主席的荷台达协议支助团团长领导下的有关工作人员。在先遣队根据安理会授权所开展的初步工作基础上，[1] 荷台达协议支助团作出了相当大的努力，重点与当事各方建立关系并促进各方互信，确保委员会作为协商及缓和局势机制的成效。为此，自 2018 年

[1] 见我关于 2018 年 12 月 21 日至 28 日期间(S/2018/1173)以及 2018 年 12 月 29 日至 2019 年 1 月 4 日期间(S/2019/11)安全理事会第 2451(2018)号决议的执行状况的报告，其中介绍了 2018 年 12 月 26 日和 27 日及 2019 年 1 月 1 日至 3 日的委员会联席会议。





12 月下旬以来，联合国成功召开了四次委员会联席会议，讨论并商定监测停火、各自重新部署部队及组建地方安全部队的模式，同时，荷台达协议支助团继续监测各方遵守《荷台达协议》的情况，并向委员会及其主席提供政治、调解和业务支助。

就相关活动的所有方面达成协议已被证明具有挑战性，《荷台达协议》设想的最初时间表已经过期。然而，也门各方认识到时间表不现实，并已同意与联合国协调修订。当事双方多次重申致力于执行《荷台达协议》。

自成立荷台达协议支助团以来，已于 2019 年 2 月 3 日至 6 日[2] 及 2019 年 2 月 16 日和 17 日[3] 举行了两次重新部署协调委员会联席会议，委员会主席也与各方进行了广泛的双边接触，以商定重新部署和组建地方安全部队的模式，以便在完成重新部署后保障荷台达市和三个港口的安全。作为这些活动的最终成果，各方商定了将部队调离三个红海港口以及荷台达市设有人道主义设施的重要地区的第一阶段框架。在这一进程中，荷台达协议支助团于 2019 年 3 月 21 日同当事各方分享了第一阶段详细行动构想，并最终于 2019 年 4 月 14 日得到核准。

鉴于当事双方均认为第一和第二阶段的执行工作之间不应有缺口，荷台达协议支助团此后着手拟订了旨在促成荷台达市非军事化的第二阶段提案。2019 年 4 月 21 日，荷台达协议支助团与当事各方分享了第二阶段详细行动构想初稿，目前正在协商敲定上述计划。地方安全部队组成问题在第二阶段尤为突出。由于此事涉及较为广泛的政治问题，我的也门问题特使正在推动各方进行谈判，就这一未决问题达成协议，然后交由重新部署协调委员会在荷台达协议支助团的支助下执行。

为了举行委员会联席会议以及与也门政府的双边会议，委员会代表要求荷台达协议支助团在当事双方协助下开展复杂的前线过境行动。遗憾的是，过境过程中发生了一些指称或证实的事件，最终导致胡塞运动暂停此类行动。在前线过境暂停的情况下，委员会主席继续与各方进行双边接触。在与委员会中也门政府代表会晤方面，主席被要求离开荷台达前往亚丁或利雅得。他继续倡导重启联席会议。

荷台达协议支助团的部署和业务活动

在第 2452(2019)号决议通过后，本组织一直积极努力建立和维持荷台达协议支助团。为此，政治和建设和平事务部与业务支助部、和平行动部、安全和安保部、法律事务厅、秘书长也门问题特使办公室以及联合国也门国家工作队密切合作。这些努力的目的是使荷台达协议支助团能以安全和有保障的方式在荷台达建立实务、支助和安全构成部分能力，同时以互补的方式与联合国驻该国的其他人员开展合作。

[2] 见 www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2019-02-07/note-correspondents-meeting-of-the-redeployment-coordination-committee。

[3] 见 www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2019-02-17/meeting-of-the-redeployment-coordination-committee。

尽管如此，特别任务的开办进程并非一帆风顺。荷台达环境的复杂性、严苛性和多变性提出了行政、后勤、行动和安全挑战，要求荷台达协议支助团在活动中保持机敏、灵活和持续创新的做法。

为此，荷台达协议支助团在特使办公室及包括其他特派团在内的其他联合国伙伴的支助下，以最佳方式利用设施、人员和资产，从而启动、确立和维持授权任务。

特别任务仅仅维持了完成任务的初步行动能力。与此同时，各方在执行《荷台达协议》方面起步缓慢。

荷台达协议支助团的成功继续取决于各方充分合作，以确保其迅速部署和持续行动，特别是在征聘足够的人员及获取相应支助资源的过程中。在这方面，本组织在进行此类部署所需的一系列行政和官僚事务上遭遇了萨那事实管辖当局造成的重大挑战。大多数问题已得到逐案解决，但特别任务面临的业务限制导致了宝贵时间的损失。本组织正在寻求各种途径，系统地克服遇到的困难、特别是与获得行政核准(如签证和居留许可以及战略资产清关)有关的困难，以确保人员及时抵达，并及时设立适当的特别任务支助和安全单位。

特别任务继续取得成功的关键是立即具备足够的能力，以便工作人员支助和执行特别任务在领导和支持重新部署协调委员会进程方面的核心职能；执行规划、监测和报告任务；履行协调和统筹职能。本组织认识到立即部署对履行这些核心职能至关重要，并从总部和其他现有联合国特派团抽调军事、警务和文职人员，经其派遣国批准后临时部署人员和资产。这些人员(有些人目前留岗)使荷台达协议支助团得以在组建进程中建立和维持最起码的能力，同时荷台达协议支助团正在征聘新的、特别任务专属的军事和警务人员。

考虑到所需任务的性质、荷台达本身的恶劣业务环境以及建立安全和可持续生命支持能力的需求，还部署了一系列必要的资产和资源，以便安全开展业务活动，特别是在早期阶段。

这包括提供充足的现场医疗和伤员后送能力和模式(补充荷台达和也门各地已有的联合国国家工作队资源)、足够健全的办公和住宿场所、空中和地面运输能力、充足的个人防护装备、有效的通信资产以及所需人员。

特别任务目前使用一艘荷台达港的海事船只开展业务，陆基设施则已达到适当的安全标准。所有巡逻和支助活动均动用配备创伤急救包的装甲车，每个车队配有训练有素的人员。酌情与联合国指定安保官员、安全和安保部及当事各方相关当局规划和协调了所有活动，确保在必要时提供适当的当地安保并消除冲突。特别任务的有效和安全运作是本组织的一个关键优先事项，更重要的是，亦是将荷台达协议支助团视为该国广泛和平进程希望曙光的也门人民的优先事项。

当前局势

自 2018 年 12 月 18 日停火生效以来，荷台达省继续保持停火状态，没有看到任何一方企图为夺取新领地而采取任何重大进攻行动。尽管如此，主要热点地

区(包括 Hali 区、Durayhimi 区、Hays 区和 Tuhayta’区)事件频发，尤其是使用间接瞄准射击和狙击，常常导致当事各方之间采取报复行动。荷台达市的下列重要前线地区亦据报发生了直接和间接交火：位于 Hali 区的 al-Sha’b(前称 al-Saleh)和 July 7；位于 Hawak 区的机场周边区域。尽管发生了这些事件，据评估，特别任务在荷台达市和各港口派驻人员并进行监测和驻留巡逻仍发挥了显著的安抚和缓和作用，其联络作用也积极有效地防止了活动升级。这体现在暴力事件全面减少，所报平民伤亡人数下降，越来越多的回返者返回该地区，荷台达自荷台达协议支助团成立以来出现了更多的经济活动。

在历经数月的僵局后，根据胡塞运动先前的提议，特别任务于 5 月初发起了调离荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的行动，目的是启动重新部署进程。

这一行动的目的是促进建立联合国的领导作用，支持也门红海港口公司管理港口并根据《荷台达协议》加强联合国核查和视察机制的监测职能。全面执行《荷台达协议》将在确保人道主义援助有效进入也门方面发挥重要作用，该国仍有数百万人需要生存援助，其中绝大多数通过荷台达转运。

在实地业务活动方面，2019 年 5 月 11 日至 14 日，胡塞运动将军事力量调离荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港。荷台达协议支助团依照《荷台达协议》监测了胡塞运动的调动，特别任务继续在也门地雷行动中心人员的支持下对各港口及周边地区进行定期监测，部署上述人员是为了解决对地雷和战争遗留爆炸物的关切。这一重新部署意义重大，因为这是当事双方根据商定的第一阶段行动构想进行更大规模各自部队重新部署的首个切实的实地步骤，也门双方继续表示致力于执行上述构想。

此外，根据授权任务，荷台达协议支助团还担任了人道主义行为体与各方军事领导人在荷台达的联络人，以支持规划、协调和执行人道主义任务。例如，2019 年 2 月 26 日，荷台达协议支助团与当事双方协调，为协助前线越境而清除地雷和消除障碍，帮助一个多机构人道主义小组进入储存 51 000 公吨粮食的红海面粉厂，这批粮食足以满足 370 万多人一个月的需求。联合国自 2018 年 9 月以来首次得以进入这一重要的人道主义设施。

在所有这些努力中，特使办公室与荷台达协议支助团的密切合作对确保高度复杂环境中的每个业务和政治步骤之间协调一致至关重要。特使办公室与荷台达协议支助团继续开展步调一致的协调将是联合国今后向当事各方提供有效支助的关键。在这方面，我的特使与重新部署协调委员会主席继续合作并与当事各方共同完成未决谈判，以便全面执行《荷台达协议》第一和第二阶段，并解决地方安全部队问题。实际上，关于地方安全部队的协议是推动执行第一和第二阶段的一个关键决定因素；如果没有此类协议，将极难取得进一步进展。

最近几周，当事各方之间的紧张关系和不信任加剧。双方相互指责对方企图放弃《荷台达协议》并破坏联合国领导的实现和平努力。甚至出现了关于我的特使存在偏袒行为的指控。

我谨重申，联合国将根据《联合国宪章》公正行事，并将继续尽最大努力支持各方履行在《协议》中所作的承诺。在这方面取得成功需要各方表现出善意和灵活性，达成明智的妥协。

展望

海湾地区最近的紧张局势和强硬言论可能涉及也门，会加剧和延长内战。正如我多次指出，只能通过政治对话解决这场战争。

延续现已进入第五年的这一战争会造成高昂的人道主义代价，并导致《荷台达协议》带来的脆弱成果付诸东流。作为关键生命线的荷台达港必须对人道主义和商业进口保持开放并正常运作；然而，最重要的是维护国际共识和安全理事会的团结，以防止发生争夺荷台达市和三个红海港口的战斗。

局势依然岌岌可危，《荷台达协议》的执行工作虽然缓慢，却能检验当事各方是否愿意务实开展进一步接触，通过谈判达成结束冲突的政治解决方案。我谨强调，全面和及时执行《荷台达协议》的责任完全在于当事各方。在今后一段时期，它们的政治意愿仍是进一步执行《荷台达协议》或重新爆发荷台达公开冲突和人道主义灾难的主要动因。《荷台达协议》本身为解决当事双方的主要关切提供了必要的空间，但需要在这一框架内作出现实和务实的妥协，以确保充分实现其意图。我期望当事各方表现善意和灵活性，在近期就未决问题达成协议，并承诺继续与特别任务及对方进行对话，以实现这一目标。在这方面，重新部署协调委员会主席和荷台达协议支助团将尽力支持各方，着手全面执行第一和第二阶段的工作。

尽管有良好的意愿，但最近的历史表明，实现我们的集体期望将需锤炼。如果各方就地方安全部队问题达成协议并核准第二阶段行动构想，则意味着可开始全面执行第一和第二阶段的工作，我们可以预见，全面清除军事表征需要长期承诺，清除地雷和战争遗留爆炸物则可能需要更长的时间。

此类复杂任务(后一种情况需要遵守国际公认标准)必会持续到完成军事部队的重新部署之后。成功执行和监测这些步骤中的每一个步骤能增强当事各方和安全理事会对《荷台达协议》可行性及更广泛政治进程的信心，后者仍是最终目标。

因此，我们应回顾，为实现这一目标进行的谈判非常艰苦。联合国面临更艰巨的工作，因为很难组织重新部署协调委员会的直接面对面会议，而且难以在荷台达以外地区战火连绵的情况下开展此类活动。联合国将继续作出自己的努力。

然而，成功最终取决于当事各方是否愿意秉承在《荷台达协议》中作出的政治承诺。

意见

根据联合国的评估，安全理事会第 2452(2019)号决议赋予荷台达协议支助团的任务仍可实现，且符合当地局势。评估认为，我在 2018 年 12 月 31 日给安理会主席的信(S/2019/28)的附件所述并经安理会核准的荷台达协议支助团拟议构成和业务活动仍然有效，但在适用时需要很大的灵活性。

实际上，根据我们到达现阶段所用的时间，刚开始实际执行任务的特别任务将不得不耗费大量时间建立执行任务所需的条件、协议和机制。随着《荷台达协议》执行时间表的延长，荷台达协议支助团必须相应调整其计划的活动和目标。为了也门人民着想，我们仍重视尽快取得进展，然而，我们在发起各项和平协议后支持执行工作的全球经验表明，耐心和毅力不可或缺。迄今的进展以及没有再次爆发公开冲突使我们有充分理由期望各方履行承诺，并寄望于实现期待已久的和平。在这方面，对特别任务的期望仍然很高。尽管进展缓慢并遇到各种障碍，荷台达协议支助团已有效地证明了自己，并正在发挥作用和履行任务。

在部队和警察派遣国的承诺下，特别任务正在扩大规模，部署更多的监测员。在第 2452(2019)号决议通过后的最初几个月里，特别任务已努力与当事各方发展关系，巩固重要的程序和流程，确保战略资产到位并致力于在重新部署时作出最佳应对。

特别任务的重点工作包括支持重新部署协调委员会的运作，以监督停火、部队重新部署和地雷行动；促进和协调联合国的支助，以协助各方全面执行《荷台达协议》。此外，在也门人道主义援助进入的门户之地，特别任务是可信和有效的预防冲突工具，也是实地状况的公正仲裁者。荷台达协议支助团通过履行上述职能，在为荷台达实现可持续和平打下基础方面发挥了关键作用，并可借此进一步努力，通过谈判达成也门问题政治解决方案。

实地状况以及由此产生的对联合国在荷台达角色的要求会随着时间发生变化。这可能为调整和改变本组织的对策提供了机会。在安全理事会打算将荷台达协议支助团的任务期限再延长六个月的情况下，我提议在支助团任期结束前三个月再对其进行一次审查并提交安理会审议，以确保特别任务维持适当的配置和任务，能应对不断变化的当地动态。在此之前，联合国将继续通过荷台达协议支助团和我的特使开展工作，力求通过谈判达成也门整体冲突的政治解决方案。

请提请安全理事会成员注意本信为荷。

安东尼奥·**古特雷斯**(签名)